



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **C. spol. s r. o.**, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem v Praze 10, Krátká 10, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2003, č. j. 38 Ca 547/2001 - 27,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá shora označený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 10. 7. 2001, č. j. Rpo/87/00/1919 a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím byla žalobci podle § 8 odst. 1 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 486/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění účinném v době rozhodování (dále jen „zákon o reklamě“) uložena pokuta ve výši 500 000 Kč, a to za porušení § 2 odst. 3 uvedeného zákona, jímž jsou zakázány reklamy určené osobám do 15 let nebo v nichž vystupují osoby mladší 15 let, pokud podporují chování ohrožující jejich zdraví, psychický nebo morální vývoj, kterého se žalobce dopustil tím, že v průběhu měsíce srpna roku 2000 zařazoval do vysílání reklamu na čokoládovou oplatku zn. Fidorka, a to opakovaně téměř každý den, v čase mezi osmou hodinou ranní a dvaadvacátovou hodinou, tedy v době, kdy má k televiznímu vysílání přístup dětská populace.

Městský soud v Praze předmětné rozhodnutí stěžovatelky po projednání žaloby podané žalobcem zrušil pro nezákonnost s tím, že stěžovatelka při stanovení výše pokuty

nesprávně vycházela z kritérií, stanovených jiným zákonem, než zákonem o reklamě, a překročila tak meze správního uvážení.

V podané kasační stížnosti stěžovatelka namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy důvod podřaditelný pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Uvádí, že soud nesprávně posoudil právní otázku spočívající v hodnocení mezi správního uvážení, když rozhodl, že stěžovatelka nesprávně vycházela z kritérií stanovených i jiným zákonem než zákonem o reklamě a překročila tak meze správního uvážení.

Jmenovitě dále uvádí, že při rozhodování o výši pokuty přihlédla zejména ke kritériím stanoveným v § 8 odst. 1 zákona o reklamě, avšak aby podtrhla závažnost tohoto porušení, podpořila svoji úvahu i o kritéria stanovená zákonem č. 486/1991 Sb., a je toho názoru, že i soud při svém rozhodování bere v úvahu všechna možná kritéria. Poukazuje na odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 439/2001 v obdobné věci, kde soud respektoval, že při stanovení výše pokuty byla brána v úvahu i navazující kritéria. Stěžovatelka uzavírá, že je v dané věci zřejmé, že míra porušení zákona převážila i to, že správní orgán při své úvaze podpořil dané porušení i jinými kritérii, než kritérii stanovenými zákonem o reklamě.

Stěžovatelka je dále toho názoru, že řízení o uložení pokuty bylo vedeno zcela v souladu s procesními ustanoveními a napadené rozhodnutí má veškeré náležitosti stanovené § 47 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád.

Na základě výše uvedeného stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil, věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení a současně, aby uložil žalobci nahradit stěžovatelce náklady řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti k výzvě soudu nevyjádřil.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil pro posouzení této právní věci zejména následující rozhodné skutečnosti: správní řízení bylo s žalobcem zahájeno poté, kdy zařazoval průběžně do vysílání reklamní spot na čokoládovou oplatku Fidorka, a to pravidelně v době od osmi do dvaceti dvou hodin. Podstata tohoto reklamního spotu spočívá v tom, že přibližně 5 - 6 leté děvčátko na přechodu silnice pro chodce vhodí panenku na kapotu automobilu, čímž „vede“ do činnosti airbagy tohoto automobilu a zmocní se oplatky Fidorka, kterou právě rozbaluje překvapená žena sedící v automobilu na místě spolujezdce. Poté, co děvčátko oplatku ženě vytrhne, se do ní zakousne a praví: „Je to kulatá křupavá oplatka, naplněná moc dobrou náplní. A ještě je celá obalená v čokoládě.“ Na to navazuje hlas dospělé osoby, slovy: „Fidorka, když musíš, tak musíš.“

Stěžovatelka v průběhu správního řízení shromáždila údaje o datech a časech odvysílání reklamního spotu, rozhodnutí Arbitrážní komise Rady pro reklamu ze dne 15. 9. 2000 o zamítnutí stížností proti reklamnímu spotu s vyjádřením, že doporučuje posunout začátek reklamního spotu až na dvaadvacátou hodinu, neboť nadsázka, kterou z reklamního spotu dovodila, nemusí být dětmi pochopena, a dále vyjádření žalobce k rozhodnutí Arbitrážní komise Rady pro reklamu. Dne 10. 7. 2001 stěžovatelka rozhodla o uložení pokuty. Její výši odůvodnila prvním porušením zákona o reklamě ze strany žalobce obdobným jednáním, avšak přihlédla také k tomu, že vysílání je celoplošného charakteru,

a dále i k tomu, že žalobci byla již několikrát uložena pokuta za odvysílání pořadu, který by mohl ohrozit psychický nebo morální vývoj dětí a mladistvých v době, kdy je vysílání takového pořadu zakázáno.

Jak vyplývá z obsahu soudního spisu, žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou, Městský soud v Praze se po projednání věci sice ztotožnil se stanoviskem stěžovatelky, že k porušení § 2 odst. 3 zákona o reklamě popsáním jednáním žalobce došlo, avšak rozhodnutí o uložení pokuty zrušil pro nezákonnost s tím, že stěžovatelka při stanovení výše pokuty nesprávně vycházela z kritérií, stanovených jiným zákonem, než zákonem o reklamě, a překročila tak meze správního uvážení.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatelka splňuje podmínku ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., věta za středníkem (jedná za něho osoba, která má vysokoškolské vzdělání, vyžadované podle zákona pro výkon advokacie).

Před samotným posouzením věci považuje Nejvyšší správní soud za nutné předeslat, že v řízení o kasační stížnosti není jeho úkolem znovu posuzovat, zda měla či neměla být pokuta uložena, nýbrž jeho úkolem je posoudit, zda předchozí řízení naplňuje důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s., specifikované stěžovatelkou.

Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uvádí jako právní důvod kasační stížnosti, důvod podřaditelný § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., posuzoval Nejvyšší správní soud námitky právě s odkazem na naplnění tohoto stížnostního důvodu. Stěžovatelka konkretizovala své námitky ve spojení s důvodem § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak, že soud nesprávně posoudil právní otázku spočívající v hodnocení mezi správního uvážení, když rozhodl, že stěžovatelka nesprávně vycházela z kritérií stanovených i jiným zákonem než zákonem o reklamě a překročila tak meze správního uvážení, s tím, že je v dané věci zřejmé, že míra porušení zákona převážila i to, že správní orgán při své úvaze podpořil dané porušení i jinými kritérii, než kritérii stanovenými zákonem o reklamě.

Podle § 2 odst. 3 zákona o reklamě (ve znění účinném v době rozhodování stěžovatelky) *se zakazují reklamy určené osobám do 15 let, nebo v nichž vystupují osoby mladší 15 let, pokud podporují chování ohrožující jejich zdraví, psychický nebo morální vývoj.*

Ve vztahu k tomuto ustanovení zákona o reklamě se Městský soud v Praze ve svém rozsudku ztotožnil se stanoviskem stěžovatelky, že žalobce takto stanovený zákaz zařazením předmětné reklamy do vysílání porušil. Uvedl, že pokud jde o první podmínku z citovaného zákonného ustanovení, tj. že šlo o reklamní spot určený osobám do 15 let, nebo v němž vystupují osoby mladší 15 let, pak tato podmínka je splněna, neboť

v daném případě šlo nepochybně o reklamní spot, v němž vystupovala osoba mladší 15 let. Není sporu o tom, že v reklamním spotu vystupovalo děvčátko, jehož věk zřetelně nedosahoval 15 let. To pro splnění první z obou podmínek vyplývajících z § 2 odst. 3 zákona o reklamě postačuje a nebylo by již třeba se v takovém případě zabývat druhou z alternativně stanovených subpodmínek, tj. zda je reklamní spot dětem přímo určen. Nicméně i ve vztahu k této podmínce lze mít za to, že splněna byla. Předmětem přesvědčovací kampaně bylo zboží, které je nepochybně určeno mimo jiné dětem a reklamní spot měl vyvolat poptávku po oplatce mimo jiné právě u nich, přitom reklama byla podle údajů ohledně vysílacích časů obsažených ve správním spisu vysílána v době, kdy děti televizi sledují. Pokud jde o další z podmínek uvedených z § 2 odst. 3 zákona o reklamě, tj. zda reklamní spot podporuje u dětí chování ohrožující jejich zdraví, psychický nebo morální vývoj, i tato podmínka je dle Městského soudu v Praze splněna. Pokud totiž podstata uvedeného reklamního spotu spočívá v tom, že děvčátko, které zatouží po oplatce, se jí zmocní za použití prvku agresivity jak ve vztahu k osobám jedoucím v automobilu (panenka je dle kontextu děje reklamního příběhu vhozena na automobil), tak ve vztahu k panence, která je zde použita jako nástroj projevu této agresivity, pak je evidentní, že takto koncipovaný reklamní spot chování ohrožujícího psychický nebo morální vývoj dětí podporuje.

Podle § 8 odst. 1 zákona o reklamě tomu, kdo rozšiřuje reklamu v rozporu s tímto zákonem, uloží orgán dozoru ve správním řízení pokutu do výše 2 000 000 Kč podle závažnosti porušení povinnosti a rozsahu případně způsobené škody, a to i opakovaně.

Ve vztahu k tomuto ustanovení zákona o reklamě se Městský soud v Praze ve svém rozsudku naopak se stanoviskem stěžovatelky neztotožnil, a to s tím, že stěžovatelka při rozhodování o výši pokuty nesprávně vycházela z kritérií, stanovených jiným zákonem, než zákonem o reklamě, a překročila tak meze správního uvážení.

Stěžovatelka se v kasační stížnosti dovolává toho, že řízení o uložení pokuty bylo vedeno zcela v souladu s procesními ustanoveními a napadené rozhodnutí má veškeré náležitosti stanovené § 47 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád.

Podle § 47 odst. 3 správního řádu v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval.

Stěžovatelka výši pokuty ve svém rozhodnutí odůvodnila tak, že *přihlédla k tomu, že se sice jedná ze strany účastníka řízení o první porušení zákona tímto způsobem, avšak zároveň k tomu, že jeho vysílání je celoplošného charakteru a že mu byla již několikrát uložena pokuta za odvysílání pořadu, který by mohl ohrozit psychický nebo morální vývoj dětí a mladistvých v době, kdy je vysílání takového pořadu zakázáno.*

Městský soud v Praze shledal, že stěžovatelka tak při stanovení výše ukládané pokuty přihlédla vedle kritérií ze zákona o reklamě i ke kritériím stanoveným jiným zákonem (zákon o rozhlasovém a televizním vysílání), čímž překročila meze správního uvážení a pro tuto nezákonnost rozhodnutí stěžovatelky zrušil. S tímto závěrem Městského soudu se plně ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. věta druhá platí, že: *Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*

Institut *správního uvážení* (diskrece) přichází v úvahu tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný nutný právní následek, nebo je posuzovaný skutkový stav spojován s více hledisky. Správní uvážení přitom může podle povahy věci přicházet v úvahu jak v hypotéze, tak v dispozici a nakonec i v sankci normy správního práva. Kde jsou pro to dány objektivní předpoklady, normy správního práva tady svou konstrukcí a svým obsahem umožňují, aby orgány veřejné správy po zvážení předmětných okolností zvolily *jedno z více danou právní normou předvídaných řešení*, a to zpravidla ve spojení s možností vyhodnocení naplnění či dopadu *předepsaných hledisek pro posuzovaný skutkový stav*. Normy správního práva v takových případech buďto počítají s tím, že určité rozhodnutí správní orgán vydat může, ale také nemusí, nebo pro vydání určitého rozhodnutí počítají s více jeho možnými variantami, a to zpravidla právě ve spojení s hledisky, na jejichž posouzení je vázán zjišťovaný a hodnocený skutkový stav. Správní orgán pak v každém takovém případě určuje v mezích daných mu vždy příslušnou normou správního práva konkrétní způsob řešení sám. Smysl správního uvážení přitom spočívá v jeho objektivizovaném uplatňování, proto správní uvážení nemůže znamenat libovůli správních orgánů, jež by příp. vedla k překročení stanovených mezí správního uvážení, nebo dokonce k jeho zneužití.

V dané věci bylo pro správní uvážení o výši pokuty rozhodující znění § 8 odst. 1 zákona o reklamě v části textu, kde se uvádí: *orgán dozoru uloží.... pokutu podle závažnosti porušení povinnosti a rozsahu případně způsobené škody, a to i opakovaně*. Takto stanovenými kritérii pro určení výše pokuty jsou jednoznačně dány meze správního uvážení právě pokud jde o hlediska, podle nichž měla být sankce zvažována a jejich užitím také mělo být uložení konkrétní výše pokuty odůvodněno.

Pokud však stěžovatelka výši ukládané pokuty odůvodnila m.j. *celoplošností vysílání*, pak je zřejmé, že nevycházela z § 8 odst. 1 zákona o reklamě, ale vycházela z § 20 odst. 1 zákona č. 468/1991Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, v němž bylo v době rozhodování jako kritérium pro výši ukládaných pokut podle tohoto zákona m.j. stanoveno kritérium *rozsahu a dosahu vysílání*.

Zákon o reklamě, za jehož porušení byla pokuta ukládána, jako kritéria pro výši ukládané pokuty, jak bylo bezprostředně výše citováno, předepisuje *závažnost porušení povinnosti a rozsah případně způsobené škody, případně i opakované jednání*. Za tohoto stavu věci je i Nejvyšší správní soud toho názoru, že pokud stěžovatelka nad rámec takto stanovených kritérií výslovně zohledňovala ve svém rozhodnutí i to, že *vysílání je celoplošného charakteru a že žalobci byla již v minulosti několikrát uložena pokuta za odvysílání pořadu, který mohl ohrozit psychický a morální vývoj dětí a mladistvých v době, kdy je vysílání takového pořadu zakázáno*, a posuzovala tak závažnost předmětného porušení i podle jiného zákona (zákon o rozhlasovém a televizním vysílání), potom postupovala v rozporu se zákonem, neboť vybočila z mezí, resp. překročila meze, správního uvážení. Stěžovatelka přihlédla i k předcházejícím porušením zákona o rozhlasovém a televizním vysílání žalobcem, což však v posuzované věci nepřicházelo v úvahu, závažnost porušení povinností nebo opakovanost jednání měla stěžovatelka hodnotit pouze z hlediska porušení zákona o reklamě.

Městský soud v Praze proto nepochybil, když rozhodnutí stěžovatelky zrušil pro nezákonnost a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil, a proto rozhodl tak, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu